

## 中国東北三省における都市貧困問題の構造と対策 (2)

白 雪 松

はじめに

1. 中国の経済改革と都市における貧困問題
2. 東北三省の経済状況と所得格差 (以上、前号)
3. 中国における都市貧困問題の構造的要因 (以下、本号)
4. 都市貧困問題の対策と展望

まとめにかえて

### 3. 中国における都市貧困問題の構造的要因

中国の都市貧困問題は東北三省だけにあるわけではない。都市の貧困層が貧困に陥る主な原因は、大きな社会構造の変化によるものである。2006年までの時期は、失業者・一時帰休者による解雇者の増加が都市における貧困層の出現と拡大の大きな要因となった。

#### (1) 産業構造の欠陥

国有企業の清算： 中国の産業構造の変化は都市貧困問題が深刻化の原因の一つと言える。中国の国有企業のほとんどは「社会主義改造」の政策に基づいて1950年代に設立された<sup>1</sup>。当時の国民経済の発展水準は比較的低い。産業構造もまた比較的立ち遅れていた。当時設立された企業のほとんどは採掘業、加工業、製造業に集中し、例えば、鉱石採掘業、製鋼、鋼鉄圧延、紡績、加工品製造、機械製造などが当時の主な産業であった。東北三省はこれらの産業の代表的な地域である。1990年代以降、中国の産業構造は、経済開放化に伴って大きな変化が生じていた(表1)。それは商業、サービス業、金融業、情報業及び多くのハイテク産業は中国における産業構造の中に占める比重が急激に上昇したことである。例えば、中国のサービス業がGDP中に占める比重は1970年代の15%足らずから2006年には39.5%まで上昇している<sup>2</sup>。産業構造の急激な変化の中、多くの内陸地域、例えば東北三省地区の国有

<sup>1</sup> 李強 [2004]、p. 52.

<sup>2</sup> 中国国家統計局 [2006]。

あるいは集団所有企業は、この変化に決して迅速に適応できず、逆に技術や設備などの老朽化にもかかわらず既存の産業を維持し、その結果、経営状況はますます悪くなる。このように、国有企業の衰退は管理体制の問題だけではなく、産業構造の変遷によってもたらされたことにもなる。現在、生産停止そして、一時帰休にあった労働者の大部分はこれらの衰退産業や業種に集中している。

表1 都市部の企業所有制別就業者の構成

単位：(%)

	国有企業	集団企業	個人・私営企業	外資企業	その他
1978	78.3	21.5			
1980	76.2	23.0			
1985	70.2	26.0			0.3
1990	62.3	21.4	4.0	0.4	0.6
1995	59.0	16.5	10.7	2.7	1.9
2000	35.0	6.5	14.7	2.8	5.8
2003	26.8	3.9	18.7	3.4	8.1

注：外資系企業は香港、マカオ、台湾からの投資分も含む。各所有制の就業者割合の合計は100となっていない。

出所：中国国家统计局 [2004] を基礎に作成。

私営・外資企業の発展：1992年以後、中国は発展途上国のなかで最大の直接投資受入れ国となり、1979－2006年の直接投資受入れ累計額は、アメリカに次いで世界第2位の規模に達している。2006年末までに、中国には約40万社以上の外資系企業が誕生した。同年度の中規模以上工業投資増加額79752億元のなかに占める外資系企業の増加額は22502億元に達する。このように、外資導入は、雇用、税収、対外貿易、国際収支などの側面で、中国経済発展に大きく寄与してきた<sup>3</sup>。雇用面では、外資系企業に雇用されている就業者は、中国都市部全就業者の約9%に当たる1800万人に達している。1990年代後半にみられたように、外資系企業は新規投資が伸び悩むと、中国の雇用情勢全般に影響を及ぼすほどの存在となっている。このように外資系企業や私営企業は、いまや中国の経済発展に不可欠な要素である。地域経済を発展させようとするれば、外資の促進や民営企業の育成などが不可欠である。しかし、直接投資は特定の地区に集中する傾向がある。対外開放以来、対中投資は圧倒的に東部・沿海地区に集中している。外資企業・私営企業の発展は、失業者の受け皿として、貧困からも脱却できるひとつの道でもあるが、例えば内陸地域の東北三省では外国投資は先進地域と比べると著しく少ない。

<sup>3</sup> 大橋 [2003]、p.134.

## (2) 失業者・一時帰休者・貧困者に対する社会保障制度

計画経済から市場経済体制への転換に伴い、国有企業を中心にした職場単位の社会保障を提供した体制が90年代に崩れた後、中国政府は、都市で大量に発生した失業者や一時帰休者、さらに貧困層に入っている人に対して、十分対応できていない。社会保障制度の整備も遅れている。社会保障制度には所得再分配の機能もあり、所得格差の拡大を是正するにも大きな作用を持つ。中国の現実には都市における特に、内陸地域に都市貧困層は年々拡大している反面、全国統一の社会保障制度の構築は完備されていない<sup>4</sup>。以下、個別の制度ごとに問題点を検討していく。

## 失業保険の制度

中国では失業者は各地区の就業サービス機構（労働服务公司）などに赴いて失業登録をすることで「登録失業者」となる。失業登録を行うことは、就業サービス機構による職業紹介や職業訓練、失業給付を受ける前提となる。

中国の失業保険制度は、1986年に国有企業の従業員、倒産企業の従業員や解雇された従業員など非自発的失業者に限定されていた。その後93年に支給対象がやや広げられた後、99年の「失業保険条例」によって失業保険制度は大きく様変わりした。失業保険のカバーする範囲は国有企業のみならず、都市部の集団所有企業、外資系企業、私営企業や事業体も含むこととなる。保険料は従来企業側だけが賃金総額の0.6%を支払うことになっていたのが、99年からは企業が賃金総額の2%、従業員が賃金の1%を納めることになった。失業保険金支給の条件は、①失業保険に加入して企業と本人が1年以上保険料を納めていること、②本人の意に反して就業を中断したこと、③失業登録を済ませ、就業希望があること、となっている。また、保険金の給付期間は失業保険料の支払い期間に応じて12-24ヶ月であり、給付額は各地域の最低賃金よりは低く、都市住民の最低生活保障基準よりは高いという範囲で地方政府がきめることになっている。中国の失業保険の特徴は、次の通りである<sup>5</sup>：

- ①失業保険金を支給する条件として一定期間以上の保険料支払いを求めている。失業前の賃金に関わりなく最低賃金の70-90%というように定められており、こうした保険というよりも最低生活保障としての色彩が強い。
- ②事業主負担が99年に賃金総額の0.6%から一気に3%まで引き上げられる。この引き上げには失業の悪化に対する強い危機感が感じられる。
- ③保険金受給率が低い。その理由は、中国都市部の失業者のうち32%は学校を卒業後一度も就業していないため失業保険金の受給資格がないこと、自発的な失業者が受給対象にならないこと、そ

<sup>4</sup> 関・胡・田中 [2006]、p.270 参照。

<sup>5</sup> 丸川 [2002]、p.78。

して地方によっては失業保険の運用にも問題があることにより、支給できない。

- ④失業保険の被保険者数が高いが、国有企業以外の企業・事業体のカバー率はまだ低い。

#### 一時帰休者のための再就職センター

中国では、一時帰休者は、一般の失業者とは違った扱いがされている。1998年に中国政府によって、一時帰休者のいる企業は一時帰休者の所属先として企業内に「再就職センター」を設置することになった。再就職センターの役割は、最長3年にわたって、一時帰休者に生活費手当を支給し、各種保険料を代わりに支払い、職業訓練や就職指導を行って再就職を促進することである。再就職センターに入った労働者は元の企業に戻ることは原則としてできず、他企業や自営業などに再就業の道を探すことになる。3年間を経てもなお再就業できなければ、企業との関係を完全に断ち切り、登録失業者となる。再就業センターの運営費は政府財政、企業、そして社会（失業保険からの支出を含む）が3分の1ずつ負担することになっている。2003年にこの制度が廃止され、一時帰休者は直接に最低生活保障制度の受給対象者となった<sup>6</sup>。

#### 貧困者に対する最低生活保障制度

最低生活保障制度は99年に中国中央政府は都市住民最低生活保障条例を公布し、正式に最低生活保障制度を導入した。2006年末に都市住民のうち生活保障を受ける住民約2241万人に達した。この制度の定義と特徴は次の通りである<sup>7</sup>。

- ①この制度は政府が都市部の生活貧困者に対して、健康で文化的な最低限度の生活水準を国の責任において保障する公的扶助制度である。すべての国民はその所得収入が貧困線の規定基準を下回り生活に困難が生じ場合には、法に基づき国から救済金また現物での救済を受給することができる。国の責任においてこの制度を設立する最も大きな理由は、貧困を生み出した原因が個人より社会にあるということである。従って、最低生活保障制度あるいは社会救済、公的扶助制度は通常、政府の行為としてみられ、政府が国民経済的規模での所得の再分配を通じて最低国民生活水準といわれる水準での生活保障に関わるニーズを充足し、人々の経済的自由と平等の可能性を社会に拡大することを目的としている。
- ②個人の所得水準が社会的あるいは個人的、生理的もしくは心理的な要因より貧困線を下回ったときに限ってのみ、最低生活保障制度はその機能を果たす。そのため、生活救済金の申請あるいは生活保障の給付は、自己申請に基づいて資力調査を受けた上で決定されるという選別主義的な考え方に拠っている。

<sup>6</sup> 丸川 [2002]、p.85.

<sup>7</sup> 張 [2003]、p.18.

- ③この制度に基づく生活救済金の給付及び現物の支給は、最低限度の生活水準を維持する上で必要不可欠なものであり、国民の生存権を保障する社会保障制度の最後のセーフティネットである。これには、被救済者の生活レベルが最低生活基準を超えたかどうかをチェックするための資力調査とその他の必要性に基づく調査が必要となる。

都市における最低生活保障制度の実施状況は、以下の通りである<sup>8</sup>。

- (1) 財政支出の状況。最低生活保障資金額は最初の段階では少なかった。上海市を例にとれば、1993年に最低生活保障関連財政支出額はわずか1000万円で、統計指標にも計上されないほど微々たるものであった。1996年に116ヶ所の都市で最低生活保障制度が確立されたが、資金規模は3億元ほどであった。財政支出との関連で見れば、保障資金が急速に増えたのは1998年からである。1998年の保障制度の関連財政予算総額は16億元、実際の支出総額は12億元であった。このように、年々支出額が増加して、1996年と比べると、2002年には実に33倍にも増加した(表2)。

表2 1996五～2002年都市最低生活保障資金規模の推移

年度	保障者数 (万人)	保障資金 (億元)	GDP (億元)	資金比率 (%)	財政支出 (億元)	資金比率 (%)
1996	85	3	67885	0.004	7938	0.038
1997	88	3	74463	0.004	9234	0.032
1998	184	12	78345	0.015	10798	0.111
1999	281	20	82068	0.024	13188	0.152
2000	382	30	89403	0.034	15887	0.189
2001	1132	53	95933	0.055	18903	0.280
2002	1985	104	—	—	—	—
2006	2241	—	—	—	—	—

出所：『中国統計摘要』[2002]を基礎に作成。

1997年から2000年はデフレ傾向が強い6年間である。1996年の価格を100とすれば、2001年に小売価格と住民消費価格がそれぞれ0.7と0.6減となった。したがって、価格要素を考慮に入れば、この間の保障資金増加は実質的な資金増加である。

- (2) 受給者数の推移と構成比。保障資金の急速な増加をもたらした要因は、受給者数の増加である。2002年上半期に最低生活保障金の受給者数は1930万人で、この数値は全国都市戸籍の5.8%を占めている。受給者数が飛躍的に増加したのは、2001年6月から2002年6月までの1年間で、新規増加受給者数は1473万5000人を記録した。これは、この間で3倍も増加した計算になる。2002

<sup>8</sup> 張紀濤 [2003]、p.22.

年10月の受給者数は1985万人となり、3ヶ月で55万人増となっている。このことは、市場経済移行期の措置である再就職センター制度の変更と関係があるようである。2002年以降、中国は一時帰休者に対して制度を変更し、一時帰休者が直接最低生活保障制度の適用対象者となっていると思われる。このことは受給者の構成比からも確認することができる。

最低生活保障制度の適用対象の90%以上は、伝統的な「民政対象者」ではない。民政部が2002年末に実施した調査によれば、最低生活保護対象者の構成は、失業者17%、一時帰休者30%、企業・機関に在職する者15%、離・定職者9%、という順になっている<sup>9</sup>。伝統的な「民政対象者」(三無人口)はわずか97万人で、最低生活保護対象者の5%にすぎない。かつて主流であった身体障害者や「三無人口」の比重は小さくなっている。

### (3) 都市貧困層の教育問題

1995年の中国家計調査に基づく研究によると、中国の貧困層の非貧困住民と比較した教育水準は低く、35%が文盲・半文盲と小学校中退者で、平均就学年数5年以下である。中国の教育投資は発展途上国の平均前後の水準で停滞し、就学率の引き上げにはかなり時間がかかった。1952年の教育に対する財政支出対GNP比1.6%で、60年の発展途上国平均(2.2%)を下回っている<sup>10</sup>。教育に対して財政支出はその後GNPの3%を超えることはなく、80年代後半の段階でも発展途上国の平均値を下回っている。このような小学校教育では十分な教育ができるはずもない。ところが、この間に生まれていた人々は現在の主な労働力者である。労働人口とは、中国では16 - 59歳の男性、16 - 54歳の女性と定義されている。教育の欠如や不足は再就職を妨げて、貧困層に入りやすい結果となる。

また、中学校への就学率を直接示すデータはないが、中国の1957年の小学校就学率は61.7%、小学校卒業生は入学生の40%にすぎず、そのうち中学校に進学したのは44.2%なので、単純に計算すれば、中学校就学率は $61.7\% \times 40\% \times 44.2\% = 10.9\%$ となる<sup>11</sup>。これは60年の発展途上国の平均(15%)よりも低い。中国では、1953年以降、労働市場に対する国家統制が次第に強化された。まず、中等専門学校、技工学校などの卒業生については、政府が一括して就職先をきめることになった。少ない高等教育を受けた人材は基本的に国有企業が独占することになった。さらに、一般労働者についても国有企業の採用活動はすべて政府(労働部)の管理の下に置かれることとなった。都市部出身の労働者に対しては、いったん採用されれば解雇されない「固定工」制度が70年代までに続いた。労働者が怠けること

<sup>9</sup> 佐藤 [2003]、p.5.

<sup>10</sup> 丸川 [2006]、p.4.

<sup>11</sup> 丸川 [2002]、p.6.

に対する解雇の脅威もなく、こうして賃金と雇用という2つのインセンティブが働かなくなったことで、国有企業の労働生産性に対して悪影響をもたらしただけではなく、熟練や教育という形で評価されない状況のもとで、人的資本を形成しようという人々の意欲も鈍った。70年代にかけて、初等教育と中等教育の普及が進んでいるが、職業人教育はかなり停滞し、国有企業の技術の進歩も停滞して、新たな技術を習得できる人材が国有企業の中に少なかった。こういう状況で、改革開放以降、市場経済への移行につれ、失業者、一時帰休者などの都市貧困者の教育素質問題がでてきた。いわゆる都市貧困者の多くは、教育レベルが低く、年をとっている者である。かれらはもともと社会の弱者であり、その収入も当然少なく、再就職も難しくなっている。教育水準の低さも貧困人口の増加をもたらす要因である(表3)。

表3 教育水準別貧困率 単位 (%)

教育水準	貧困率
小学卒以下	13.7%
小学卒	9.9%
中学卒	13.9%
高校卒	6.8%
中等専門学校卒	3.7%
専科大学卒	1.2%
大学卒	0%
修士、博士課程終了	0%

出所：張紀潯 [2000]。

表4 発展途上国における教育水準・教育支出 単位 (%)

	初等教育 就学率	中等教育 就学率	教育に対する 公共支出の対 GNP比
1960年			
途上国平均	78	15	2.2
東アジア平均	94	22	2.5
1989年			
途上国平均	105	43	3.6
東アジア平均	101	63	3.7

注：①初等教育就学率＝初等教育の生徒数／初等教育を受けることになっている年齢層の人口。中等教育就学率も同様の方法で計算される。②東アジア平均と香港、韓国、シンガポール、マレーシア、タイの平均。

出所：丸川 [2002]、p.5.

表3、表4からみると、教育水準と貧困率が正的な比例関係を呈していることがわかる。中国社会科学社社会科学所の調査によると、ある鉱工業地区の一時帰休者率は25%に達し、中卒以下、専門知識と技術がない人の再就職は極めて困難である。しかし、調査対象の多くは年齢35歳以上で、低学歴、非熟練、身体障害の4つのカテゴリー中で3項以上を満たしている。つまり、教育水準が低いほど貧困率が高くなっている。この表は中国の一部分の調査の結果だったが、同様な状況が中国の他の地域にもみられる。貧困発生率を引き下げるために都市住民の教育レベルを高めなければならない。

## (4) 農村労働者の都市への移動

先に述べたように、中国は農業に従事する人々、いわゆる農村戸籍を持つ人々が5億7000万人以上存在し、農村人口が多く、耕地資源の比較的少ない国である。農作物面積は50年代から70年代の25年間にわずか6%増えただけであった。一方、農業の従業者数は50年代の1億7300万人から70年代の2億9300万人と25年間で約1.7倍に増えた。計画経農村から都市への移動の大幅な増加がみられるのは1990年代以降である。2005年に実施された国務院の調査では、農村から都市へ移住する出稼ぎ者が、①「きつい」、「汚い」、「危険」と呼ばれる職業に就く割合が高い②賃金の支払い遅延や不払いに直面している、③都市戸籍者に比べ低賃金で、レイオフされる可能性が高い、などの劣悪な労働条件下に置かれていることが明らかにされている。しかも、彼らのほとんどは社会保障制度の枠外に置かれていることから、わずかな環境変化で生活水準が低下する危険性が高い。農村からの出稼ぎ者は2004年で1.2億人と推定され、就業者全体および都市の就業者の15.8%、46.2%を占める<sup>12</sup>。

都市部と農村部の所得格差は依然として存在している。2005年には、都市住民の所得は農民収入の3.22倍で、様々な福祉(教育、医療、年金、生活インフラなど)の格差も考えると、実際の格差はさらに拡大しており、5.6倍に達しているとみられる。1989-90年に7都市で行われた流動人口に関する調査によれば、その59%が農村から、39%が他都市から、1.4%が国外からであり、行商や雇用労働を含めた就労目的の流動人口は全体の48%であった<sup>13</sup>。しかし、都市部内だけでの労働力の供給は、今後20年~30年くらいの間、毎年2000万人~2400万人に達すると予想されている<sup>14</sup>。これに農村から都市に流入してくる農民工を加えると(毎年約1000万人)、労働力の供給は膨大なものになる。GDPが1%増えると約120万人の雇用が創出されるといわれ、800万人の雇用創出には7%程度の経済成長が必要になる計算である。それでも、失業率の上昇は避けられない。農村から流入する労働者を除いた都市部内の需給をみると、毎年労働市場に参入してくる新規労働力は1400万に上り、失業者が出る可能性がもうしばらく続くということになる。これはやはり深刻な問題である。近年、経済成長を雇用拡大に結びつけるのに成功できなかった。

農業の不振によって収入が減少した農民が増え、中国労働和社会保障部培訓就業司・国家統計局農村社会経済調査総隊の調査によると、1999年までに、農村部から都市部に移動した農村労働力数は1億107万人にのぼった。郷の外に移動した労働力の割合は、1997年から1999年の間に47.8%から51.5%に

<sup>12</sup> 丸川 [2002]、p.53.

<sup>13</sup> 南・牧野 [2005]、p.3.

<sup>14</sup> 巖善平 [2002]、p.148.



増加している<sup>15</sup>。省の外に移動した農村労働者数が最も急速に増加しており、農村労働力の移動距離が近年かなり長くなってきていることがわかる。中国の出稼ぎ者たちに労働力需給情報が十分供給されず、就職の斡旋機構も整備されていない中で、就職情報の不確実性は移動に伴うリスクを大きくしている。外地への出稼ぎ農村部余剰労働者が1990年代の前半に急速に増えて、農村の非農業就業者の20%近くを占めるに至った。この時期、都市部の失業者・一時帰休者数も最も多くなっているが、農村から都市への労働力の移動は続いた。国有企業などの改革で1000万人以上の一時帰休者がいる中国において、農民出稼ぎ労働者の都市流入によって、都市労働市場における求職競争がもっと激化することが予想できる。過剰就業の存続は都市部の貧困問題が解決しにくくなるといえるだろう。

#### 4. 都市貧困問題の対策と展望

現在、中国経済は20年間余り年平均9%以上のGDP成長を見せた。2005年に既に世界5番目の経済大国となったにもかかわらず、都市の貧困は拡大している。その原因は主に非効率的国有企業の人員削減や倒産、資源型都市の衰退、産業構造の調整、社会保障制度整備の遅れなどと考えられる。2章で紹介した中国の東北三省は、この典型的な地域である。地域間、都市・農村間、都市内部という3つ側面で所得格差が拡大しつつある。「豊かで平等な社会」を構築していくことは、中国共産党および中国政府の掲げる基本目標であるが、貧富の格差の拡大という不平等状況を見ると、目標の達成には相当の道のりがあるといわざるをえない。

##### (1) 都市貧困問題に対して対策

2007年10月22日開かれた中国共産党17回1中全会で、「学有所教、劳有所得、病有所医、老有所養、住有所居」<sup>16</sup>が示され、5年の発展目標が明らかになった。そして「先富論」から「共富論」への政策的転換が掲げられ、今後和諧社会的中国社会を築いていくといった新たな経済発展方針を打ち出された。中国における拡大しつつある格差の是正、深刻化している都市の貧困問題を解決していこうという国家の姿勢が見られる。新しい経済政策は主に、「不平等の縮小」と「安全の向上」の2つに分けられる。「不平等の縮小」は、①都市・農村、②都市・都市、③地域・地域の格差を是正するというものである。また、「安全の向上」は、公共財政により社会保障体制を迅速的整備するというものである。

<sup>15</sup> 戴善平 [2002]、p.149.

<sup>16</sup> 留学生新聞編集部 [2008]: 「学有所教」とは教育を受けたかったら実現させる、「劳有所得」とは仕事をしたら給料をもらえる、「病有所医」とは病気になったら治療できる、「老有所養」とは人々が老後生活できる年金をもらえる、「住有所居」とは誰でも住むところがあるという意味である。

具体的には、以下の整備が必要である。

#### 都市最低生活保障ライン制度の整備

「安全の向上」に向けたひとつの制度は、都市最低生活保障ラインの整備である。2001年1月には、東北三省の各都市を含めて中国の668の全都市と1689の県鎮都市でこの制度が実施されている。ただし、問題点もある。第1に、依然として保障の対象となるのは、都市戸籍を持つ貧困者である。都市に停滞している出稼ぎ農村労働者は排除されている。第2に、給付審査体制の不備で、申請の資格がある人が享受できず、申請の資格がない人がもらえるケースはよくみられている。また、給付基準が低い。第3に、管理体制の未整備である。この制度は短期間に確立された制度なので、機構の整備の後れ、構成人員の不足、設備と経費の問題など、申請に時間がかかることだけではなく、給付金をもらえる時間もかなりかかる。第4に、保障資金の運営問題と財源の確保の問題がある。総じて、都市最低生活保障ライン制度は、国民（都市住民、農村住民）の最後の生活安全網になっているとはいえない。

#### 社会保障体制の改革と健全性

「安全の向上」を実現するには、最低生活保障ライン制度だけではなく、年金、医療など様々な保障制度を整備しなければならない。現段階では、中国の社会保障制度の保障（養老保険、医療保険、都市最低生活保障ライン制度）がバラバラで、これを次のように改革していくことが必要である。

- a：一体化 所有制の限界を打破して、全国範囲の一体化を実現し、社会保障を保持する社会を作り上げる。
- b：社会化 保障体制の徹底的な改革し、その管理サービスの社会化を実現し、社会的な保障体制を作り上げる。
- c：動態化 経済状況の変動にしたがって適当な社会保障水準を調整する。
- d：多元化 国家、企業、個人の三者が合理的に負担し、相互に責任を負う。

このようにして、社会保障体制を十分に発揮して、国民一人一人の基本的な需要を保障し、社会経済の持続的発展を促進することによって、中国の都市貧困問題だけではなく、農村の貧困問題も緩和できるだろう。中国の社会保障制度は、市場経済への移行による経済主体の変化（国有企業から私営企業や外資企業など様々な企業形態への移行）、雇用の流動化（農村部から都市への大量の出稼ぎ農民の移動）などに十分対応できていない。中国は現在、持続的な経済成長を果たすため、内需主導型の経済成長への転換を迫られている。社会保障制度の整備は、内需主導型経済成長への転換のために不可欠である。さらに、社会保障制度は所得再分配の機能もあり、所得格差の拡大を是正するためにも全国統一的な社会保障制度の整備を急がなければならない。

## 生産性部門への就業の拡大と労働力市場の改善

「不平等を縮小する」を実現するため、現行の戸籍制度を廃止し、都市と農村、都市と都市、地域間の経済格差、特に所得格差を是正しなければならない。所得格差は貧富の格差を助長し、貧困からの脱却の妨げとなっている。特に、「機会不公平」<sup>17</sup>（教育を受ける機会、病気を治療する機会、自由に移動の機会、市場に入る機会などの不平等をいう）は社会政策と制度欠陥や腐敗によって生み出された。「機会不公平」は貧富格差を拡大し、貧困問題を深刻化している最も主要な原因である。

## (2) 東北三省の貧困問題に対して対策—東北三省の振興

東北三省における高失業問題・貧困問題を解決するには、この地域の活力を再び取り戻さなければならない<sup>18</sup>。東北三省の再びの振興は経済的な意義だけでなく、政治的な意義もある。第一に、今までの大きな地域格差が縮小される。打ち出された新たな経済成長政策—全面的発展、協調的発展、持続可能な発展に転換できる。第二に、国民経済の活性化と発展の原動力を強める<sup>19</sup>。内需・消費主導型経済成長をし、新たな消費の地域が生まれ、雇用の拡大によって、貧困者を減少できる。第三に、中国経済構造の調整を推進できる。国有企業の割合は縮小して、競争力が改善されて、非国有経済の発展を促進できる。第四に、社会安定の維持ができる。東北三省の大きな貧困者の減少によって、社会治安、民衆の不満を収められる。

中国政府は、東北三省の振興の意義を認識し、2003年5月に温家宝総理は東北三省旧工業基地を視察し、「東北旧工業基地の振興は新しい国策として、西部大開発と同等の重要性がある」と表明して、東北旧工業基地改造に関する基本方針と政策目標を発表した。中央政府の基本的な目標は、体制と制度の改革による経済システムのイノベーションと市場経済メカニズムを創出すること、資源配分に中央と地方政府は投資・起業・発展のための環境を作ることである。中央政府は、これに対して必要な資金・政策支援を行う。既存企業の技術向上と組織構造の再編成を重点に（表4-1）、さらに具体的な

<sup>17</sup> 「機会不平等」とは、教育を受ける機会、病気を治療できる機会（医療保険制度の欠くため、貧困者は病気になったら高い医療金額に対して治療を放棄することはよくある）、自由な移動機会（戸籍制度が存在するため、中国の都市、農村の住民は自由に移動できない）、市場参入機会（国家の制限により、非国有企業に対する差別がある）、などの不平等をいう。

<sup>18</sup> 中国東北部は戦前の旧満州国時代から重工業が発達した地域であった。しかし改革開放以降は逆にそのことが発展の足かせとなり、国有企業改革が遅れた高い失業率に悩まされている。2003年6月温家宝首相が遼寧省を視察した際に、「東北地域の振興と西部大開発戦略は東西の両輪」と発言したことから、東北振興は注目を浴びることになった。石油化学、鋼鉄、自動車などが重点産業に指定され、新技術や外資の導入による改革が進められることになった（南・牧野 [2005]、p.254）。

<sup>19</sup> 胡 [2004]。

政策目標としては、第一に、産業構造、所有制構、国有経済構造などを含めた構造調整を重点に進めること、第二に、既存企業の技術向上を行うこと、第三に、調和的かつ持続的發展を図ること、第四に、就業と社会保障システムを整備すること、第五に、科学技術・教育の發展を促進することなどを目指している。東北三省振興のために、國務院に「東北地区の旧工業基地弁公室」が設置され、国有大型企業に対する大規模な設備投資計画の作成、税制上の優遇政策、国有企業における社会公共施設の分離、不良債権の処理など一連の政策措置が実施される。

表 4 - 1 東北三省各省の重点分野

省	重点分野
遼寧省	2大基地 設備製造：自動車、船舶、旋盤工作機械、航空、宇宙等 原材料：石油化学、鋼板、金属、プラスチック等 3大産業 ハイテク、農産物加工、サービス
吉林省	5大基地 自動車、石油化学、農産物加工、漢方・バイオ製薬、ハイテク
黒龍江省	6大基地 設備製造、石油化学、エネルギー、緑色食品、医薬、森林加工、

出所：在瀋陽日本国総領事館経済班〔2007〕。

### (3) 東北三省経済發展の展望

貧困問題を解決するには、社会保障制度の完備、経済發展による就職機会の拡大、所得水準の向上は欠かせないことであるが、現在中国経済の發展が急速的にしているとしても、以上のことを実現するにはまだ時間がかかる。ただし、内部から見ると、東北三省には大慶油田、鞍山製鉄所、第一汽車工場など中国有数の基幹産業が立地し、民営企業・私営企業の育成、第3次産業の發展の余地がある。外部から見ると、東北地域はロシア極東、北朝鮮、韓国、日本と隣接している。北東アジアの中に位置する東北三省は、安価な労働力を提供する生産基地になれると同時に、北東アジア地域の發展を牽引する核となる役割も期待できる。東北地区には確かに巨大なビジネスチャンスが潜んでいる。東北三省振興によって、中国では深刻化の地域格差の是正、経済の持続的成長、国内需要を引き出せると考えられる。長年抱える都市貧困問題が緩和できる可能性が高い。

#### 東北三省の地域優位性

東北三省のGDP、農業生産高、工業生産高、天然資源の生産高はともに、全国の人口比から見れば大きな優位性があるとはいえない。ただし、優位性を保っている製品もある。例えば、農産品では豆類、トウモロコシ、麻、木材、牛乳など、工業製品では金属加工、自動車、天然資源（石油など）である。また、地理位置も、日本に近い場所にある、朝鮮半島、ロシアと国境を接し、日本、モンゴルの近くに位置する貿易上重要な地点であるなどの条件が優位性として認められる。

## 「東北振興政策」を受けての発展の可能性

現在、東北三省は各地域に鉄道、高速道路網、港湾施設などの交通のインフラ整備を急速に実施している。今後も引き続き行われ、ヒト、モノの移動の環境が改善されつつある。この政策は、東北地区の各地域の重点開発政策に移行し、各地域の特性を生かし開発計画が立案され、その計画規模は相当に大きなものである。東北地方の開発にあたって、外国企業の誘致を重要視している。その中でも、特に日本に対する期待は相当に大きい。特に、東北地方は、広大な国土、豊富な天然・農作物の資源や人材、早くから発展してきた工業基盤を生かして潜在的な発展の可能性が指摘されてきたが、今後、長江デルタ、珠江デルタにみられるような発展が遂げるか分岐点となる時期であるといえる。といっても、東北振興の課題は山積みである。それらは、①東北地方とその他地域の発展速度の差が拡大している、②不良資産額は減らず、信用度の向上が喫緊の課題、国有企業への融資も困難である、③資源都市型の産業転換が困難である、などである。一時帰休者が非常に多いが、仕事の転換が困難であり、地方の雇用の受け皿が弱い。これらの課題はいずれも短期間では解決が難しいものばかりである。東北三省はいずれもハイテク産業（IT、バイオ、新素材）の育成、発展を目標に掲げている。後発の東北地域がIT産業を支柱産業にしようとしても、珠江デルタや長江デルタ後追いであって成功できない、長江や珠江との競合が勝ち目はないと批判する声もよくある。

## まとめにかえて

本稿の研究で得られた結論は、次の通りである。

中国経済は1978年の共産党第11期3中全会後に鄧小平が示した「先富論」に基づいて発展を加速させ、一部の地域及び一部の人が先に豊かになることが実現した。しかし同時に、都市・農村、都市・都市、地域の間における不均衡の発展も進行し、貧富の格差、貧困層の拡大が深刻になっている。今や中国は世界で最も不平等度の高い国のひとつとなっている。中国の農村では、中国貧困基準に準じて、2148万人の貧困者が存在しているが、都市部においても、2006年時点で2241万人が最低生活保障を受けている。そして、失業率は公式でも4.3%と、失業規模は2000年からほとんど下がっていない。都市の貧困層が貧困に陥る主な原因は、中国の市場経済への移行に伴う、産業構造の変化、就業体制の変化、都市の社会保障制度の変化、戸籍制度の緩和による農村からの人口の流入、貧困者の教育の問題、さらに、政策の偏りによる地域社会における経済発展の不均衡などである。そして、失業者、一時帰休者、収入が少ない離・定職者を中心に貧困層が形成され、彼らは貧しい生活を強いられている。まさに、中国の東北三省はその典型的な地域である。

都市貧困問題が深刻化している理由は、第一に、市場化の進展、あるいはグローバル化の進展がもたらした地域間での生産性格差である。そして、市場化に伴うべき、各制度の改革、設立が遅れ、貧

困者の生存を保護する保障制度も整備されていない。第二に、地方政府の役割がある。市場経済システムが未成熟な段階において、地域間での激しい競争を引き起こした主体は、地方政府であった。地方政府の介入は、常に成果をあげたわけではなく、地域保護主義や腐敗という問題を生み出し、労働力の移動や雇用機会拡大の妨げとなっている。第三に、中央政府の役割縮小がある。中央政府が地域発展に果たした役割は、計画経済時代に比べるとかなり少なくなり、中央財政を通じた所得再配分機能は不十分であり、現状ではほとんど機能していない。

長期的には、「経済が成長すれば、貧困が減少する」という関係があると考えられる。しかし、中国の都市貧困問題は全般的な経済成長ではなく、特に地域経済の成長が達成できなければ貧困問題を解決しにくい。2003年に中国政府によって打ち出された「東北振興」の発展戦略は、地域の経済発展を促進することによって、所得格差を是正して、貧困問題を緩和するという目的がある。この戦略自体は長期的なもので、すぐに効果が出ることを期待することはできない。しかし、東北三省の振興政策がうまく進んでいけば、都市貧困問題を緩和する良い事例となれるだろう。例えば、東北大学とアルパインの合併の成功をきっかけで急成長したIT企業、「東軟集団」の事例、「第一汽車」とトヨタの提携などに見られるように、東北地域にも将来有望な企業がたくさんあり、こうした投資が、市場経済の発展、保障制度の完備、都市貧困問題の解決、特に、東北三省振興によって東北地域の都市貧困問題の緩和につながっていくものと考えられる。

#### 参考文献：

日本語

青木浩治・藤川清史 [2004] 「現代中国経済」 <http://kccn.konan-u.ac.jp/keizai/china/index.html>、アクセス日時：2007年、10.03 20:00

秋田隆裕・川村和美 [1999] 『中国の地域所得格差』 環日本海経済研究所。

上原一慶 [2003] 「対中進出企業からみた中国の投資環境とチャイナリスクの検討」、日中友好経済懇話会例会講演、mimeo。

大橋英夫 [2005] 『現代中国経済論』 岩波書店。

大橋英夫 [2005] 『シリーズ現代中国経済・5 経済の国際化』 名古屋大学出版会。

小川春男 [1997] 「中国内陸所得格差の構造」、『亜細亜大学国際関係紀要』、Vol.5-6。

関志雄 [2007] 「中国経済の現状と課題－資本主義への試練」、『月刊資本市場』、2005年10月号。

関志雄・胡鞍鋼・田中修等 [2006] 『中国の経済構造改革』 日本経済新聞社。

胡鞍鋼 [2004] 「東北振興の経済的・政治的意義」、HP「中国経済新論－中国の経済改革」  
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/040319kaikaku.htm>、アクセス日時：2007年、10.03 20:00

- 関志雄・胡鞍鋼・田中修等 [2006]『中国の経済構造改革』日本経済新聞社。
- 加藤弘之 [2003]『シリーズ現代中国経済・6 地域の発展』名古屋大学出版会。
- 加藤弘之・上原一慶 [2004]『現代世界経済叢書・2 中国経済論』ミネルヴァ書房。
- 川村和美 [2004]『中国・東北における産業とインフラ』環日本海経済研究所。
- 朽木昭文 [2004]『貧困削減と世界銀行 - 9月11日米国多発テロ後の大変化』アジア経済研究所。
- 黒崎卓・山形辰史 [2003]『開発経済学—貧困削減へのアプローチ』日本評論社。
- 巖善平 [2002]『シリーズ現代中国経済 2・農民国家の課題』名古屋大学出版会。
- 巖善平 [2005]「中国の所得分配と貧困問題」、『東亜』(霞山会)、5。
- 江振昌 [1998]「90年代における大陸都市住民の貧困問題」、第26回「大陸問題研究会議」報告論文。
- 柯隆 [2004a]「中国における国有企業民営化に関する考察」、『富士通総研』、(7)。
- 柯隆 [2004b]「中国における国有企業民営化に関する考察」富士通総研 <http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/research/2004/report-201.html> アクセス日時: 2007.07.25 9:00
- 国务院扶貧開発領導小組弁公室編 [2003]『中国農村扶貧開発概要』中国財政・経済出版社。
- 在瀋陽日本国総領事館経済班 [2007]「中国・東北地方の経済動向」、mimeo。
- 佐藤宏 [2003]『シリーズ現代中国経済 7・所得格差と貧困』名古屋大学出版会。
- 佐野淳也 [2003]「中国に不安定をもたらす所得格差の拡大」、『RIM環太平洋ビジネス情報』、(1)。
- 鐘志 [2005]「中国の所得格差と地域格差」、『経済論究』(九州大学大学院経済学会)、第123号。
- 唱新 [2005]『中国型経済システム経済成長の基本構造』世界思想社。
- 清家彰敏・馬淑萍 [2005]「中国国有企業の民営化と国有資産管理体制」、mimeo。
- 薛進軍 [2004]「中国における失業、貧困及び所得格差」、『大分大学経済論集』、第56巻第1号。
- 高木直人 [1997]『転換期の中国東北経済—拡大する対日経済交流』九州大学出版会。
- 田嶋恵 [2007]「中国国内の所得格差に関する問題」[http://www.aiainet.jp/~mz/tajima/Income\\_differential.html](http://www.aiainet.jp/~mz/tajima/Income_differential.html) アクセス日時: 2007.11.14 14:00
- 中国丸ごと百科事典: [http://www.allchinainfo.com/profile/city/china\\_whitemap.html](http://www.allchinainfo.com/profile/city/china_whitemap.html)
- 張維迎 [2006]「発展なくして所得格差縮小なし」、『経済観察報』 <http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/mokuzi.htm#page1> アクセス日時: 2007.11.19 10:00
- 張紀濤 [2000]「中国都市部の貧困問題と貧困脱却対策」、『城西経済学会誌』、第28巻第1号。
- 張紀濤 [2003]「中国都市部の貧困問題と最低生活保障制度」、『東亜』、No.436、2003年10月号。
- 張紀濤 [2001]『現代中国社会保障論』創成社。
- 陳文挙 [2005]「中国の貧困削減政策と制度的障害」、『国際関係研究』、第26巻第2号。
- 陳文挙 [2006]「中国の都市貧困の深刻化—スラム現象が訪れるか」、『現代中国事情』、第6号。
- 中兼和津次 [2002]『シリーズ現代中国経済・1 経済発展と体制移行』名古屋大学出版会。
- 南亮進・牧野文夫 [2005]『中国経済入門・第2版 世界の工場から世界の市場へ』日本評論社。



- 日本経済研究センター清華大学国情研究センター [2006]『中国の経済構造改革』日本経済新聞社。
- 日本貿易振興機構 (JETRO) [2006]『遼寧省概況・吉林省概況・黒龍江省概況』日本貿易振興機構 (JETRO) 大連事務所。
- 丸川知雄 [2002]『シリーズ現代中国経済・3 労働市場の地殻変動』名古屋大学出版会。
- 丸川知雄 [2003]「高失業社会へ移行する中国」、『東亜』、No.436、2003年10月号。
- 丸川知雄 [2006]『中国都市部の労働市場と失業問題』連合総研研究会。
- 三浦有史 [2006]「中国の所得格差－都市貧困のリスクと社会保障」、『アジア・マンスリー』(日本総研)、2006年3月号。
- 三浦有史 [2005]『拡大する中国の所得格差』三井住友銀行日本総合研究所。
- 三浦有史 [2006]「中国の貧困は経済発展とともに解消されるか」、『アジア・マンスリー』(日本総研)、2006年9月号。
- 三橋秀彦 [2001]「中国における年貧困－遼寧省錦州市調査から」、『亜細亜大学国際関係紀要』、第12巻第2号。
- メディアチャイナ [2007]「民生から民権へ先富から共富へ－中共十七大以降の中国の歩行」、『留学生新聞』11 (391)。
- 楊亮 [2007]『中国都市部に広がる貧富差』JMR生活総合研究所。
- 李強 [2004]『中国の社会階層と貧富の格差』ハーベスト社。
- 李慧民 [2007]『中国の雇用統計の現状及び問題点』中国統計局。
- 渡辺克博 [2005]「中国都市部における貧困の一研究」、『清和研究論集』、第11号、2005年3月。
- Livedoor ニュース [2006]「中国の所得格差、拡大＝貧困層と富裕層の可処分所得差は11.8倍に」。  
<http://news.livedoor.com/>、アクセス日時：2006.11.03 10:00

#### 中国語

- 留学生新聞編集部 [2008]『留学生新聞』 2008年3月1日第399号第2、2008年3月15日第400号第2。
- 中国国家統計局 [2000－2006]『中国統計摘要』。